

# PALESTINA

## SAMMANFATTNING

Enligt Economist Intelligence Unit (EIU) har demokratinivån i Palestina sjunkit mellan 2006 och 2012. Palestina klassificerades som "hybridregim" 2012 till skillnad från sin ranking 2006 då Palestina klassificerades som en "bristfällig demokrati"<sup>1</sup>. EIU delar in världens länder i fyra grupper: fulla demokratier, bristfälliga demokratier, hybrid regimer och auktoritära regimer. Palestina rankas på 24:e plats av 37 "hybridregimer" i världen. Palestinas totala ranking är 103 av 148. Enligt EIU är anledningen till den sjunkande demokratinivån för Palestina, liksom för många andra nationer i världen, minskat efter 2008 års globala finanskris som förstärkte en negativ trend i demokratisk politisk utveckling. Den försvagade demokratin i Palestina är också en följd av den pågående israeliska ockupationen, den åtta år långa belägringen av Gazaremsan och även den interna politiska splittringen mellan Hamas och Fatah.

1 [https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12)

2 <http://www.transparency.org/country#PSE>

3 <http://www.madacenter.org/news.php?lang=1&id=10>

Transparency International har identifierat tre huvudsakliga utmaningar relaterade till korruption i Palestina. Den första utmaningen är bristen på parlamentarisk kontroll över den verkställande makten<sup>2</sup>. Avsaknaden av fria val resulterar i att folkets makt att hålla offentliga tjänstemän och politiska företrädare ansvariga har försämrats. Därför är det viktigt att fria demokratiska val hålls där människor har möjlighet att delta, påverka och forma sitt samhälle samt har möjlighet att kontrollera den politiska makten.

Den andra utmaningen är tillgång till information. Lagstiftning som garanterar rätten till information saknas vilket begränsat öppenheten i den offentliga sektorn, där intressekonflikter förekommer oftare än vad som rapporteras om statskontrollerade medier. Det palestinska centret för utveckling och mediefrihet (Palestinian Center for Development and Media Freedom, MADA) har utarbetat underlag för en lag om tillgång till information i samarbete med den palestinska kommissionen för Antikorruption och relevanta ministerier<sup>3</sup>.

Den tredje utmaningen och den mest utbredda formen av korruption i den statliga, kommunala och privata sektorn är nepotism eller "Wasta". Denna form av korruption undergräver framförallt marginaliserade gruppers chans att dra nytta av den offentliga sektorn och kräva/utöva sina mänskliga rättigheter, särskilt sina sociala och ekonomiska rättigheter. Utöver detta finns det inget korruptionsindex för Palestina 2012. Om dessa tre utmaningar hanteras med konkreta åtgärder från beslutsfattare skulle Palestinas korruptionsindex sjunka.

## POLITISK UTVECKLING

På grund av den politiska konflikten mellan Hamas och Al Fatah, har det palestinska lagstiftande rådet varit i ett tillstånd av politisk förklamation sedan 2007. Dessutom har misslyckandet i att hålla president- och parlamentsval sedan 2005 respektive 2006 bidragit till att minska Palestinas demokratiindex från en totalpoäng på 6,01 under 2006 till 4,80, år Kontextanalys och program mål 2016-2019

2012. På en skala från 1 till 10 har Palestina fått låga poäng i kategorierna regeringsduglighet, (2,86), medborgerliga friheter (3,82), valprocess och pluralism (5,17), politisk kultur (4,30) och politiskt deltagande (7,78). För att öka Palestinas ranking behövs stärkt folkligt deltagande särskilt i form av medborgarnas rätt att besluta om vem som ska företräda dem i riksdagen och i regeringen på nationell nivå. Både president- och parlamentsval har skjutits upp flera gånger vilket berövar palestinierna just den mycket grundläggande rättigheten. Den palestinska myndigheten har genomfört lokala val på Västbanken under 2012 men den Hamasledda regeringen i Gaza vägrade att delta i dem eller att erkänna resultaten<sup>4</sup>.

4 <http://www.elections.ps/tabid/979/language/en-US/Default.aspx>

5 <http://www.pcpsr.org/survey/polls/2014/p52epressrelease.html>

6 <http://www.landguiden.se>

Det politiska landskapet är starkt influerat av konflikten med Israel. De huvudsakliga utmaningarna som palestinierna definierar idag är att få ett slut på ockupationen av områden sedan 1967 och att bygga en palestinsk stat på Västbanken, Gaza och med östra Jerusalem som huvudstad (46 procent av tillfrågade palestinier) medan många också anser att det viktigaste målet bör vara rätten att återvända för flyktingarna sedan 1948, 30 procent. 15 procent anser att ett mer fromt religiöst samhälle som tillämpar den islamiska läran i högre grad ska stå högst på den palestinska agendan medan 9 procent av de tillfrågade ser etablerandet av ett demokratiskt politiskt system med respekt för alla palestiniers frihet och rättigheter är viktigast<sup>5</sup>. Dessa frågor speglas också i de palestinska politiska partiernas program. Maktkampen i palestinsk politik står idag mellan två rörelser, Fatah och Hamas. Den sekulära och nationalistiska Fatahrörelsen är det största partiet inom PLO. Fatah har dock haft problem med omvandlingen från gerillaorganisation till ett politiskt parti<sup>6</sup>. Efter många års rivalitet mellan Fatah och Hamas har en överenskommelse träffats och en gemensam teknokratregering etablerades i juni 2014 med stöd av en majoritet av befolkningen.

## SOCIOEKONOMISK UTVECKLING

Palestinas Human Development Index var 0,670 under 2012 vilket placerar Palestina i kategorin "medium human development" och på 111:e plats av 187 länder. Även om Palestina ligger högre än de arabiska ländernas genomsnittliga index på 0,652, döljer siffrorna ekonomiska och andra former av ojämlikhet bland befolkningen på nationell nivå och även inom samma hushåll, enligt UNDPs Human Development Report 2013. Palestinas bruttonationalinkomst per capita var 3359 USD under 2012 jämfört med 8317 dollar i arabstaterna. Enligt samma källa uppskattades 1,4 procent av befolkningen i Palestina att leva i flerdimensionell fattigdom medan ytterligare 8,8 procent riskerade fattigdom också i termer av utbildning, hälsa och levnadsstandard. Den ökande fattigdomen och mer synliga skillnaderna mellan rika och fattiga är socialt explosiva och situationen riskerar att explodera, särskilt om Palestinska myndigheten fortsätter att möta sociala demonstrationer med förtryck.

Arbetslösheten i Palestina är hög i allmänhet, i synnerhet bland ungdomar och kvinnor. Enligt den palestinska statistiska centralbyrån (PCB) var antalet arbetslösa 301 200 personer eller omkring 25 procent under fjärde kvartalet 2013. Arbetslösheten är fortfarande högre i Gazaremsan, 34 procent, jämfört med 18 procent på Västbanken. Cirka 41 procent av ungdomarna är utan arbete eller inkomster trots att över hälften av dem har högskoleexamen<sup>8</sup>.

De palestinska ungdomarna i åldern 15- 29 år utgör nästan en tredjedel av den palestinska befolkningen på Västbanken, Gazaremsan och i östra Jerusalem. Även om de har en enorm potential att bygga samhället, lever de under villkor som begränsar deras möjligheter att påverka det samhälle de lever i. Den israeliska ockupationen, dåliga ekonomiska förhållanden

Kontextanalys och program mål 2016-2019

med hög arbetslöshet, paternalism med ojämn fördelningen av makt i familjen och i politiken gör de palestinska ungdomarna till en marginaliserad grupp med begränsad eller ingen makt att påverka sitt samhälle.

Sharek Youth Forum presenterar en rapport om palestinska ungdomar 2013 och visar att fattigdom och arbetslöshet bland ungdomar har bidragit till en rådande känsla av frustration, förtvivlan, meningslöshet och känsla av förlorad mänsklig värdighet som i sin tur leder till sociala och politiska problem. De unga människorna tenderar att emigrera på jakt efter bättre levnadsvillkor. Rapporten pekar på sambandet mellan fattigdom och arbetslöshet och hög grad av våld, kriminalitet och drogmissbruk.

Den andra marginaliserade gruppen på arbetsmarknaden är kvinnor. Kvinnors officiella deltagande i arbetskraften är fortfarande en av de lägsta i världen. Skillnaden mellan män och kvinnor som del av arbetskraften är fortfarande mycket stor och nådde 70,0 procent för män jämfört med 18,3 procent för kvinnor i slutet av 2013. Kvinnors arbetslöshet i genomsnitt är 33,5 procent jämfört med 23,1 procent för män. Samtidigt är den högsta arbetslösheten (46,1 procent) bland högtbildade kvinnor (13 års skolgång eller mer). Kvinnoorganisationer i Palestina förväntade sig att kvinnors rättigheter skulle förbättras med den palestinska myndighetens symboliska ratificering av FN-konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW) under 2009. Emellertid anser de palestinska kvinnoorganisationerna inte att de gynnats av CEDEW ratificeringen till dags dato. CEDAW och FN:s konvention mot korrupktion (UNCAC) är bara två av tio viktiga internationella avtal som den palestinska myndigheten har ratificerat.

## MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Den Palestinska myndigheten har ännu inte genomfört reformer av den föräldrade straffrättslagstiftningen och den civilrättsliga lagstiftningen i Gazaremsan och på Västbanken, lagar som dateras tillbaka till tiden i Egypten och Jordanien, och som berövar kvinnor grundläggande rättigheter. De uteblivna lagändringarna beror inte enbart på teknisk-politiska problem, utan även i svårigheten att förena flera sociokulturella och religiösa synsätt och normer. Dessa normer är baserade på det patriarkala system som bland annat syftar till att begränsa kvinnors möjlighet att hävda sina grundläggande rättigheter, inklusive deras sexuella och reproduktiva rättigheter, rätt till utbildning och arbete samt att få en fullvärdig roll i beslutsfattandet både inom familjen och i det offentliga rummet.

Att förändra den föräldrade lagstiftningen, ge kvinnor rättigheter och främja kvinnors aktiva deltagande i det offentliga livet genom att utrusta dem med färdigheter, kunskaper, resurser och verktyg för att (åter-)engagera sig i ledarskap, beslutsfattande och opinionsbildning på lokal och nationell nivå, är endast en del av lösningen. Den andra delen är att engagera män i arbetet för mänskliga rättigheter och i gemensamma aktiviteter för att få en bredare samsyn på kvinnors rätt till deltagande i samhället. De politiska partierna, särskilt sekulära partier, kan förbättra situationen genom att engagera fler kvinnor i beslutsprocessen inom partiet och i de valda institutionerna. 2005 års vallag stipulerar att de politiska partierna ska nominera minst en kvinna bland de första tre på listan, minst en kvinna bland de kommande fyra och minst en kvinna av fem på resten av listan. Denna lösning garanterar att nästan 20 procent av kandidaterna är kvinnor. Under valet till det palestinska lagstiftande rådet 2006, var nästan 13 procent av 132 valda lagstiftare kvinnor.

Majoriteten av kvinnor i synnerhet och den palestinska befolkningen i allmänhet, är inte särskilt bekanta med de rättigheter som garanteras i den palestinska grundlagen. Rättigheter för personer med funktionsnedsättning och rättigheter för HBTQ personer nämns emellertid Kontextanalys och programsmål 2016-2019

inte i den palestinska grundlagen. Den första gruppen är marginaliserad men relativt synlig i samhället medan den andra gruppen, HBTQ-personer, är däremot totalt förbjuden och därför osynlig.

Det finns ett enormt behov av att förbättra respekten för de mänskliga rättigheterna i Palestina. Men av flera anledningar såsom Israels arresteringar av palestinska lagstiftare och den palestinska politiska splittringen, har det lagstiftande rådet inte kunnat föreslå, anta eller godkänna någon lagstiftning som skulle stödja palestinernas rättigheter och konsolidera det palestinska rättssystemet. Dessutom har det inte varit möjligt att undersöka påståenden om kränkningar av mänskliga rättigheter. Oberoende människorättsorganisationer registrerar och uppmärksammar brott mot mänskliga rättigheter som begåtts av både av den israeliska ockupationsmakten och av organ inom den palestinska myndigheten. Återkommande berövas palestinerna sina rättigheter till självbestämmande, de faller offer för brott mot mänskliga rättigheter såsom tortyr och misshandel, godtyckliga fängslanden och död i försvarsanläggningar, förseningar av domstolars beslut. De berövas också rätten till fredliga möten och sammanslutning samt rätt till åsiktsfrihet och yttrandefrihet.

Ockupationsmakten kränker, i stor utsträckning, palestinernas rätt till rörlighet och resor och att äga privat egendom. Som ett resultat av den pågående ockupationen och splittringen mellan Hamas och Fatah, anses journalister och sociala medier-aktivister tillhöra de mest utsatta grupperna för kränkningar.

## CIVILSAMHÄLLET

De fackliga rörelserna arbetar oavbrutet för att främja arbetstagarnas rättigheter och för att skydda sina egna medlemmar, bland annat genom att försöka påverka den palestinska myndigheten att ratificera ILO:s konventioner, men förgäves. Palestina är ännu inte medlem av ILO. På Västbanken har pluralism i det fackliga arbetet accepterats av arbetsmarknadsdepartementet. Det finns också ett relativt gott samarbete avseende utformandet av policy. De facto-regeringen, Hamas, antog en ny arbetsrättslig lag i början av 2013, vilken inte respekterar internationella fackliga normer. Båda de politiska rörelserna fortsätter alltjämt att störa fackföreningars arbete genom att upprätthålla eller utöka kontrollen över fackliga ledare. Den oberoende fackföreningsrörelsen begränsas av sin policy om partipolitisk obundenhet. Därför påverkas också arbetsrätten av splittringen mellan de viktigaste politiska aktörerna.

För att öka respekten för de mänskliga rättigheterna är det nödvändigt att de politiska partierna, medierna och i synnerhet civilsamhällets organisationer fortsätter arbeta för att bilda en stark palestinsk opinion i frågor om mänskliga rättigheter. Fokus bör riktas mot folkets rätt att påverka sin regering, antingen direkt eller genom fritt valda ombud.

Det finns nästan 1500 civilsamhällesorganisationer på Västbanken och cirka 800 på Gazaremsan, registrerade med respektive inrikesministerium. Civilsamhällesorganisationerna i östra Jerusalem faller under den israeliska myndigheten men ett antal av dem har också ett kontor på Västbanken. De palestinska civilsamhällesorganisationerna ifrågasätter inrikesministeriet som officiellt organ för att registrera dem, registreringen ses som ett redskap för kontroll snarare än ett underlag för jämlikt samarbete. Tre lagar hotar det palestinska civilsamhället och minskar dess förmåga att fungera som en nationell rörelse för demokratisering, för att stärka statens institutioner, skydda de mänskliga rättigheterna, opinionsbilda och påverka den politiska agendan samt deras roll i att representera specifika grupper såsom funktionshindrade, ungdomar, kvinnor och medlemmar av fackföreningsrörelser. Kontextanalys och program mål 2016-2019

Sedan år 2000 regleras det civila samhällets organisationer av Lagen om välgörenhets- och civilsamhällesorganisationer (NGO-lagen) och av palestinska NGO:ers Uppförandekod från 2008. NGO-lagen var länge den mest liberala och minst begränsande i Mellanöstern. Effekterna av ockupationen tillsammans med nedgången för de palestinska institutionerna sedan 1994 har dock resulterat i en godtycklig tillämpning av lagen. Splittringen mellan Fatah och Hamas har ytterligare försämrat villkoren för organisationer i det civila samhället genom godtyckliga bestraffningar. De värsta exemplen är organisationer som tvingats upplösas eller byta styrelse till politiskt lojala personer.

Att vara medlem i ett politiskt parti är inte lika vanligt som det var under 1970- och 80-talet. Under den tiden var 37 procent av anställda inom civilsamhällesorganisationer medlemmar i ett politiskt parti. Idag är 24 procent medlemmar i något politiskt parti och 16 procent är aktiva medlemmar. Samtidigt känner 37 procent sig fortfarande lojala mot partiet som de lämnat.

En "Kommission för civilsamhällesfrågor" inrättades genom ett presidentdekret i slutet av 2012 vilket utlöste protester från människorättsorganisationer. Huvuduppgiften för den nya kommissionen är att planera och besluta om samarbete mellan palestinska och utländska enskilda organisationer. Denna kontroll- och samordningsroll har också tagits av inrikesministeriet i Hamasregeringen. I båda fallen har palestiniernas konstitutionella rätt till mötesfrihet som garanteras av den palestinska grundlagen åsidosatts. Israel inför också godtyckliga åtgärder mot de palestinska civilsamhällesorganisationer i östra Jerusalem.

Den palestinska organisationen NGO Development Center har tillsammans med civilsamhällets organisationer från både Gazaremsan och Västbanken identifierat fyra huvudutmaningar för det civila samhället relaterat till socioekonomiska och politiska förutsättningar, under de kommande fem åren. Den första utmaningen är den israeliska ockupationen, i form av förflyttningsrestriktioner, fragmentering av det nationella territoriet, konfiskering av mark, nya bosättningar/kolonier, muren, husrivning, förskjutning och fängslande av människor, nybyggare, våld etc. Den andra utmaningen är kontinuerlig ekonomisk osäkerhet orsakad av svag ekonomisk tillväxt och oegentligheter i biståndet till palestinierna. Villkorade biståndsmedel är också en del av utmaningen särskilt eftersom det bryter mot NGO-lagen. Den tredje utmaningen är fattigdom och arbetslöshet.

Den fjärde utmaningen som påverkar hela samhället identifieras som den interna politiska splittringen där två regeringar hävdar legitim rätt att regera, en i Gazaremsan och den andra på Västbanken. I nuläget utgör konsekvenserna av splittringen repressalier mot CSO som är förknippade med det rivaliserande politiska partiet. Båda sidor använder detta sätt att motarbeta "olämpliga" organisationer samtidigt som trycket på dem att kompensera för bristen på grundläggande samhällsservice i framförallt Gaza ökar. Civilsamhället har under det senaste årtiondet koncentrerat sig alltmer på att tillhandahålla service medan deras engagemang i politiken ofta präglats av svårigheter. Positiva exempel finns dock bland organisationer som arbetar för sociala och ekonomiska rättigheter och ungdoms- och kvinnofrågor. En kartläggning av civilsamhällesorganisationer visar att de civilsamhällesaktörer som borde fungera som en kanal för människor som lever i fattigdom att delta i beslutsfattandet och att utveckla demokratin, istället tenderar att undvika ansvarsutkrävande från regeringen eller från andra makthavare, för att förbli "neutrala".

Studien belyser förekomsten av vissa undantag som motsvarar Palmecentrets erfarenhet inom programmet i Palestina. Att förbättra kunskaper och metoder för god samhällsstyrning är ett sätt att nå kommunerna och att involvera CSO-representanter i det lokala styret. Palmecentret har goda erfarenheter av samarbete mellan lokala CSO-partners med ett antal ministerier och andra organ inom den Palestinska myndigheten som ofta konsulterar specialiserade Kontextanalys och program mål 2016-2019

organisationer i civila samhället för särskilda frågor. Relativt nya sociala rörelser som för en folklig kamp mot ockupationen, som opinionsbildar för bojkott och för sanktioner mot Israel har etablerats både nationellt och internationellt<sup>7</sup>. Dessa rörelser lockar framförallt unga människor från olika politiska fraktioner och partier och det civila samhällets organisationer och lokala grupper.

<sup>7</sup> <http://www.stopthewall.org> , <http://www.bdsmovement.net>

## INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE

Palmecentrets samarbete i landet har stärkts under de senaste två åren. Ökat samverkan och en tydligare gemensam målsättning har resulterat i att våra lokala samarbetsorganisationer samarbetar med betydligt fler aktörer än tidigare. En tydlig koppling mellan gräsrotsaktivism och beslutsfattande på nationell nivå har etablerats som en bra modell för samarbete mellan olika samhällssektorer. Interndemokrati inom samarbetsorganisationerna är på en acceptabel nivå och jämställdhetspolicier tillämpas fullt ut hos 13 av våra 15 partners. Sociala medier används alltmer för att nå ut brett med sitt budskap till avlägsna målgrupper och andra aktörer vilket har bidragit till ökat folkligt deltagande och ökat socialt ansvar inom det klandominerade samhället. Palmecentrets partners i Palestina har samlats till ett nätverksmöte var tredje månad för gemensamt kapacitetsstärkande och detta har stärkt synergieffekter och samarbete mellan Palmecentrets partners i att dela kunskap och resurser.

Palmecentret delar ofta information och erfarenheter med de svenska aktörerna (Diakonia, Kvinna till Kvinna, Svenskakyrkan, m fl.). Det svenska konsulatet i Jerusalem organiserar ett gemensamt möte var fjärde månad. Vi utbyter också information och erfarenheter med Friedrich Ebert Stiftung (FES) som har ett liknande program och målgrupp i Palestina. Under det senaste året har vi etablerat goda kontakter med den Tyska byrån för internationellt samarbete (GIZ) som visat stort intresse för Palmecenter programmodell. GIZ-konsulter är engagerade i tre av Palmecentrets 15 partners. Programsamarbete är ännu inte vanligt bland internationella organisationer i Palestina. Palmecentret tillhör de få internationella aktörer som har utvecklat detta sätt att arbeta.

Partnerskapet mellan Palmecentret och medlemsorganisationerna och de lokala organisationerna i programmet är helt centralt för genomförandet av programmet. Att arbeta genom partnerskap är den bästa modellen för att få engagerade lokala organisationer. Partnerskapsmodellen kräver också att målgrupperna involveras för att hitta lösningar på sina problem. Dessutom bekräftar partnerskapsmodellen gemensamma värderingar som demokrati, solidaritet, jämlikhet och utesluter villkorade medel som "dödar" den demokratiska beslutsprocessen inom de lokala organisationerna. Dessutom uppskattar de lokala organisationerna den erfarenhet de utbyter med Palmecentrets medlemsorganisationer genom nätverk och genom regelbunden utbildning som anordnas av Palmecentrets kontor i Ramallah. Utbildningsprogrammet bygger på en gemensam demokratisk agenda som bidrar till en känsla av tillhörighet och för att öka nätverkande och samarbete både på lokal, nationell och internationell nivå. Kontextanalys och program mål 2016-2019

<https://www.palmecenter.se/en/palestina/>

## **PROGRAMMÅL**

### **Långsiktigt utvecklingsmål**

Kvinnor och unga kan utöva sina medborgerliga rättigheter och aktivt delta i den demokratiska beslutsprocessen.

### **Programmål**

Palestinska kvinnor, män, flickor och pojkar deltar i ökad utsträckning i sociala processer och har förändrat traditionella normer i sin närmiljö.

### **Delmål 1**

Palmeacentrets samarbetsorganisationer agerar som demokratisk förebild och har system och procedurer för att säkerställa god styrning.

### **Delmål 2**

Samarbetsorganisationerna har kapacitet att påverka lokala och nationella beslutsfattare inom områden som påverkar målgruppens levnadsförhållanden

.

### **Delmål 3**

Målgrupperna har ökade möjligheter att delta aktivt i sociala processer.

### **Delmål 4**

Målgrupperna har utvecklat god självkänsla och kan förändra attityder i sin lokala miljö.